

Erfahren Sie  
mehr zum Thema.

# Anspruch und Wirklichkeit

---

Eine neue Agenda für die euro-mediterrane Partnerschaft

## CANAN ATILGAN

Leiterin der Abteilung Naher Osten und Nordafrika, Hauptabteilung Europäische und Internationale Zusammenarbeit, Konrad-Adenauer-Stiftung.

In der europäischen Mittelmeerpolitik hat es nie an Strategien und anspruchsvollen Leitideen gefehlt. Schon die Euro-Mediterrane Partnerschaft (EMP), die vor 25 Jahren ins Leben gerufen wurde und als Barcelona-Prozess bekannt ist, hatte sich zum Ziel gesetzt,

einen „Raum des Friedens und der Stabilität“, des „gemeinsamen Wohlstands“ und der „Verständigung zwischen den Kulturen“ unter vollständiger Einhaltung der internationalen Normen zu schaffen. Diesem Narrativ folgte auch die Gründung der Mittelmeerunion (*Union for the Mediterranean*, UfM) 2008 sowie die Neuauflage der Europäischen Nachbarschaftspolitik (ENP) 2015. Wirkliche Erfolgsgeschichten in der bi- oder multilateralen Zusammenarbeit haben diese Initiativen allerdings nicht hervorgebracht: Vielmehr vergrößerte sich die Kluft zwischen Anspruch und Wirklichkeit. Heute ist die Mittelmeerregion weit vom Traumbild eines gemeinsamen euro-mediterranen Raums entfernt.

Im europäischen Selbstverständnis hat sich der südliche Mittelmeerraum nicht zu einem Bestandteil, sondern zur Peripherie Europas entwickelt. Der Gedanke von einem gemeinsamen Raum, vom Mittelmeer als Zentrum der europäischen Identität, Geschichte und Zivilisation ist längst in die Defensive geraten. Selbst in der Partnerschaftspolitik mit den südlichen Anrainerstaaten scheint sich das Konzept vom Mittelmeer als Grenze zu einer Krisenregion durchgesetzt zu haben.

## **SOZIOÖKONOMISCHE KRISE WEITGEHEND UNGELÖST**

Fraglos gehört der südliche Mittelmeerraum, das heißt der Nahe Osten und Nordafrika, heute zu den konfliktreichsten Regionen weltweit; interne Unruhen, zwischenstaatliche Streitigkeiten sowie regionale Konflikte beeinflussen und verschärfen sich hier gegenseitig. Gewaltsam ausgetragene Bürgerkriege haben sich im Zuge der wachsenden Rivalitäten zwischen Regional- und Großmächten zu endlosen Stellvertreterkriegen entwickelt, die Hunderttausenden Menschen das Leben gekostet und Millionen vertrieben haben. Etwa vierzig Prozent der Flüchtlinge und Vertriebenen weltweit stammen inzwischen aus dem arabischen Raum. Der demokratische Aufbruch in der Region, 2011 unter dem Label „Arabischer Frühling“ bekannt geworden, hat nicht die von den Menschen erhofften Veränderungen zu mehr Wohlstand und Demokratie erbracht. Die Region ist geprägt von fragiler Staatlichkeit, politischer Unsicherheit sowie sozialen und wirtschaftlichen Problemen. Die umfassende sozioökonomische Krise, die den Unruhen zugrunde lag, bleibt weitgehend ungelöst. Man benötigt keine Kristallkugel, um zu erkennen, dass sich die soziale und wirtschaftliche Situation auch in den ressourcenreichen Ländern der Region im Schatten der COVID-19-Pandemie weiter verschlechtern und die Regierungen zusätzlich unter Druck setzen wird.

Welche Folgen die Destabilisierung des Nahen Ostens und Nordafrikas für Europa mit sich bringen kann, hat nicht zuletzt die Migrationskrise 2015 gezeigt. Auch die Anschläge islamistischer Terrororganisationen, die auf beiden Seiten des Mittelmeers operieren, verdeutlichen die sicherheitspolitische Interdependenz. Nicht zuletzt ist geopolitisch eine neue Dynamik mit neuen Akteuren und neuen Allianzen in direktem europäischem Umfeld entstanden.

Unter dem Eindruck der sich überschlagenden und überlagernden Ereignisse im Nahen Osten und in Nordafrika hat es Europa versäumt, eine zukunftsweisende Agenda in den Beziehungen zu dieser Region zu entwickeln. Vielmehr konzentrierte sich Europa auf die bloße Abwendung negativer außen-, sicherheits- und gesellschaftspolitischer Auswirkungen aus der krisenerschütterten Nachbarschaft. Seit 2015 hat sich insbesondere die Migrationsfrage zur dominierenden Angelegenheit in der europäischen Politik

gegenüber der südlichen Nachbarregion entwickelt. Zugleich hat die Migrationskrise die Verflechtung von Innen- und Außenpolitik, die außenpolitischen Schwächen Europas, aber auch die Divergenzen innerhalb der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (EU) auch mit Blick auf den Mittelmeerraum offengelegt. Dieser Ansatz hat nicht nur verhindert, die Beziehungen zu den südlichen Nachbarn neu zu überdenken oder zu einem gemeinsamen Verständnis zu gelangen, sondern er hat Europa auch politisch angreifbar gemacht.

## EUROPÄISCHE VERWUNDBARKEIT

Im Verhältnis zur südlichen Nachbarschaft hat in den letzten Jahren ein Paradigmenwechsel stattgefunden. Es ist ein neues Abhängigkeitsverhältnis entstanden: Europa ist heute bei Themen wie Migration und Sicherheit auf die Zusammenarbeit mit seinen Nachbarn angewiesen. Entsprechend haben sich der Fokus der Zusammenarbeit und die Ausrichtung der finanzierten Projekte verlagert. Waren zuvor die südlichen Nachbarn in einer Bittstellerposition gegenüber Europa und mussten die Konditionen Europas in der Entwicklungszusammenarbeit akzeptieren, können sie heute die Migrationsfrage nutzen, um Druck auf die europäischen Nachbarn auszuüben. Die Türkei nutzte beispielsweise die zeitweise Öffnung ihrer Grenzen zu Griechenland für Flüchtlinge als Mittel, um Europa zu Zugeständnissen in anderen Fragen zu bewegen. Auch Marokko gibt immer wieder zu Spekulationen mit Blick auf seine Kooperationsbereitschaft Anlass. Ebenso sind Andeutungen aus anderen Ländern auf die hohe Zahl von Migranten und deren Bereitschaft, sich auf irregulären Routen nach Europa aufzumachen, ein Beleg für die Verwundbarkeit Europas.

Darüber hinaus ist eine wachsende Bereitschaft in den Ländern der südlichen Nachbarschaft zu beobachten, europäische Kooperationsangebote zurückzuweisen. Dies gilt auch für traditionell europäisch orientierte Partnerländer, die offensichtlich die Partnerschaftsinstrumente der Europäischen Union nicht mehr überzeugend finden. Tunesien ist derzeit das einzige Land in der Nachbarschaft, mit dem offiziell Verhandlungen für die Vertiefte und umfassende Freihandelszone (*Deep and Comprehensive Free Trade Area*, DCFTA) geführt werden. Allerdings sind auch diese seit 2019 ins Stocken geraten. Somit bleibt das attraktivste Partnerschaftsangebot der EU hinter den Erwartungen zurück. Es wirkt zu bürokratisch, ist zu langfristige angelegt, und der Mehrwert eines solchen Abkommens scheint sich für das jeweilige Partnerland nicht zu erschließen. In den südlichen Mittelmeerländern hat sich die Auffassung verbreitet, dass ihre Bedürfnisse und Prioritäten in der Europäischen Nachbarschaftspolitik nicht ausreichend berücksichtigt werden. Im Wesentlichen geht es dabei um das Prinzip der Konditionalität, das die südlichen Nachbarn immer weniger zu akzeptieren gewillt sind.

Aus der Perspektive der südlichen Nachbarländer ist Europa außen- und wirtschaftspolitisch ebenfalls nicht mehr die einzige Option. Der Nahe Osten und Nordafrika haben sich in den letzten Jahren zunehmend zu einer Bühne entwickelt, auf der regionale und globale Rivalitäten ausgefochten, geopolitische Einflussphären abgesteckt und strategische Allianzen geschlossen werden. Dabei umwerben Akteure wie China, Russland, die arabischen Golfstaaten oder die Türkei die Länder der Region mit unkonditionierten Kooperationsangeboten. Diese sind den Ländern der Region willkommen, die auf eine Diversifizierung ihrer Beziehungen bedacht sind. Zugleich bewirken neue Akteure und Allianzen eine Veränderung in der regionalen Machthierarchie. Waren es in der Vergangenheit europäische Gelder, europäische Investitionen und europäische Kooperationsangebote, so sind es heute Finanzmittel aus dem Golf, chinesische Investitionen oder russische Waffen, auf die diese Länder zurückgreifen können.

## **AUF DER SUCHE NACH EINER NEUEN AGENDA**

Die Gestaltungsmacht Europas im Nahen Osten und in Nordafrika erodiert. Dies ist besonders beunruhigend, da die Entwicklungen in dieser direkten Nachbarschaft immer auch Auswirkungen auf Europa haben und die Europäer in dieser Region am besten ihren Einfluss geltend machen könnten. Im südlichen Mittelmeer wird sich entscheiden, ob Europa seine globale außen-, sicherheits- und wirtschaftspolitische Macht und Relevanz unter Beweis stellen kann.

Aus außenpolitischer Perspektive betrachtet, gibt es aktuell kaum Hoffnung, dass Europa eine Initiative schmieden kann, die dem Geist des Barcelona-Prozesses mit seinen hochgesteckten Zielen gerecht würde. Die internationalen und regionalen Rahmenbedingungen erschweren einen solchen Vorstoß. Der notwendige politische Wille, die Vision und das Durchsetzungsvermögen lassen sich im europäischen Diskurs nicht erkennen.

Dies spiegelt sich auch in der jüngsten EU-Strategie für den südlichen Mittelmeerraum (*Joint Communication: Renewed partnership with the Southern Neighbourhood. A new Agenda for the Mediterranean*) wider. Die im Februar 2021 verabschiedete neue Agenda identifiziert fünf Schwerpunktthemen: Mobilität und Migration, Gute Regierungsführung und Rechtsstaatlichkeit, Wohlstand und Digitalisierung, Frieden und Sicherheit sowie Klimawandel. Die Themen Migration, Sicherheit und Wirtschaft stehen bei der EU-Strategie eindeutig im Vordergrund. Vorgesehen sind sieben Milliarden Euro im Zeitraum von 2021 bis 2027. Dadurch erhofft sich die Europäische Kommission, dass bis zu dreißig Milliarden Euro private und öffentliche Investitionen in die Region fließen könnten. Ob sich solche Hoffnungen erfüllen lassen, bleibt fraglich.

Gleichwohl ist die neue Agenda ein ernsthafter Versuch, um unter den veränderten internationalen und regionalen Bedingungen eine neue Dynamik in die Beziehungen mit den südlichen Nachbarn zu bringen. Erstmals seit der Initiierung der Nachbarschaftspolitik 2008 hat die Europäische Union eine Strategie mit Blick auf die südliche Nachbarschaft formuliert. Im Einklang mit der Natur der EU wird mit der *Joint Communication* der Rahmen für die künftige Entwicklungszusammenarbeit in der Region gesetzt. Hinweise darauf, welchen konkreten Beitrag Europa zur politischen Stabilisierung der Region oder zur Lösung der Konflikte leisten kann, beinhaltet sie nicht. Ebenso wenig gibt das Papier Anhaltspunkte dafür, wie sich Europa in der Region geopolitisch positionieren will.

## **POSITIVE WAHRNEHMUNG DEUTSCHLANDS**

Diese außen- und sicherheitspolitisch wichtigen Fragen bleiben weiterhin den Mitgliedstaaten überlassen. Seit geraumer Zeit lässt sich ohnehin eine stärkere Renationalisierung der europäischen Außenpolitik erkennen. Vor dem Hintergrund divergierender Interessen sowie unterschiedlicher nationaler Präferenzen der Mitgliedstaaten gerade mit Blick auf die südliche Nachbarschaft ist es bisher nicht gelungen, einen kohärenten europäischen regionalen Ansatz zu entwickeln. Dies gilt für die Migrationsfrage genauso wie für den Umgang mit Konflikten in der Region. Der 1995 in Barcelona imaginierte gemeinsame Mittelmeerraum hat sich vielmehr zu einem Raum bilateraler Beziehungen entwickelt.

Wenn Europa langfristige und nachhaltige Wege finden will, um in der eigenen Nachbarschaft relevant zu bleiben und die Zukunft mitzugestalten, dann sind nicht nur finanzielle Anreize, umfangreiche Programme und vielfältige Initiativen notwendig, sondern eine positive Agenda und vor allem ein neues Narrativ für die Region: ein Gegenkonzept zum aktuellen Bild des südlichen Mittelmeers als Region mit vielen Problemen, als Pufferzone oder Grenze – hin zu einer Wahrnehmung des Nahen Ostens und Nordafrikas als Nachbarregion auch mit vielen Potenzialen und Chancen.

Vor allem aber bedarf es einer Europäisierung der nationalen Politiken der Mitgliedstaaten. Hier kann Deutschland, das traditionell einen europäischen Ansatz favorisiert, einen wichtigen Beitrag leisten. Zudem belegt eine jüngste Umfrage des Regionalprogramms Politischer Dialog Südliches Mittelmeer der Konrad-Adenauer-Stiftung, dass Deutschland hohes Ansehen in der Region genießt. Die Zustimmungswerte übertreffen die aller anderen in der Region engagierten Länder. Diese positive Wahrnehmung eröffnet Deutschland Wege und Möglichkeiten für ein verstärktes Engagement im Mittelmeerraum, um neben einer entwicklungspolitischen Stellung auch einen aktiven Status als Verhandlungs- und Sicherheitsakteur zu erlangen und sich für eine positive Agenda für die Region einzusetzen.